

# LA VOZ «ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO»: MATERIALES PARA UN LEXICO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

**José Luis Cascajo Castro**

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de Salamanca

## I. UN DOGMA DE LA CULTURA JURIDICA

1. Con razón, se ha escrito que una documentación filológica de los diversos contenidos que, en el curso de varias generaciones de estudiosos, primero en Alemania y después en el resto de Europa, recibe la expresión «Estado de Derecho» nos permitiría asistir al esfuerzo por acreditarse el uso legítimo de la fórmula —en su auténtico significado—, entre representantes de ideologías jurídicas y políticas contrastantes entre ellas.

Al Estado de Derecho se le ha ido consignando, por sedimentación, una serie de ideales políticos que acompañan la historia del Estado moderno y que requieren determinadas formas de organización jurídica. En consecuencia, se va a exigir que el contenido político de la ley, a la que el Estado de Derecho atribuye una posición de primacía en el sistema de fuentes, esté sustancialmente informado por los ideales democráticos. Pero también constituye un postulado del Estado de Derecho el establecimiento de un sistema de justicia administrativa y constitucional que permita un control judicial sin lagunas de la actividad jurídica de los poderes públicos. Tanto el contenido político y valorativo como la articulación jurídica aparecen así como dos elementos inescindibles de la prestigiosa fórmula, en una evolutiva y compleja relación. En rigor, el concepto de Estado de Derecho está muy lejos de ser, sin embargo, una mera perífrasis formularia y sencilla que expresa la conexión con el Derecho que requiere el Estado.

Se explica de este modo que en la ciencia jurídica actual se establezca, con abundancia de versiones pero de forma comúnmente aceptada, la distinción entre Estado formal y Estado material de Derecho, que García Pelayo sintetizó magistralmente en los siguientes términos:

«El Estado formal de Derecho se refiere a la forma de realización de la acción del Estado y concretamente a la reducción de cualquiera de sus actos a la ley o a la Constitución, para lo cual establece unos determinados principios y mecanismos... que tienen su origen en la estructuración de los postulados liberales por la técnica jurídica (como, por ejemplo, el principio de la legalidad, de la reserva legal, etc.); el Estado material de Derecho... no se refiere a la forma, sino al contenido de la relación Estado-ciudadano, bajo la inspiración de criterios materiales de justicia; no gira meramente en torno a la legalidad, sino que entiende que ésta ha de sustentarse en la legitimidad, en una idea del Derecho expresión de los valores jurídico-políticos vigentes en una época. Pero, en realidad, podría afirmarse que no se trata tanto de dos conceptos contradictorios, cuanto de dos dimensiones o de dos momentos del Estado de Derecho: los componentes formales son los mecanismos para actualizar los valores jurídico-políticos que inspiran al Estado y que racionalizan la acción de éste, a la vez que los valores jurídicos necesitan ser actualizados a través de los mencionados mecanismos.»

Ambas expresiones del Estado de Derecho se entienden, generalmente, como compatibles e integradas entre sí. La idea básica de un control de la acción del Estado, jurídicamente mensurable en cualquier supuesto y sujeta también a un exigible criterio de proporcionalidad entre medios dispuestos y fines perseguidos, no impide al mismo tiempo guiarse por criterios materiales de justicia e igualdad. Lo que no puede pretenderse del Estado de Derecho es que se convierta, llevando hasta el límite el grado de equivocidad propio de la expresión, en cobertura jurídica de cualquier contenido de la acción estatal. Al ser un principio que viene condicionado por las diversas y sucesivas formas de entender la política y su relación con el Derecho, necesariamente debe mantenerse abierto. De esta forma permite también asumir, como dice solvente doctrina, las influencias y confluencias de las cambiantes concepciones del Estado y de la Constitución, así como las distintas posibilidades de concretización. La imposibilidad de definir unitaria y definitivamente el concepto que nos ocupa, tarea, por cierto, a la que se ha dedicado tanto vano e inútil esfuerzo, viene dada por la patente pluridimensionalidad del Estado de Derecho. Esta última característica es, precisamente, la que ha hecho posible su cristalización a través de diversas formas, significados y dimensiones, atendiendo a circunstancias de tiempo, políticas e incluso de la propia cultura jurídica en que se inserta.

Existen, sin embargo, una serie de lugares comunes que constituyen características esenciales del Estado de Derecho. En este sentido, la experiencia histórica ha confirmado que este tipo de Estado «no puede subsistir sin el principio elemental de la noción de Derecho, que debe estar vinculado a una concepción y práctica liberal de la Constitución

si no quiere entrar en crisis». También se ha expresado de muchas maneras la indispensable vinculación entre Estado de Derecho y Democracia, que configura al principio democrático como un elemento político necesario de la forma de entender hoy el Estado de Derecho. Parece, además, generalmente aceptado que todo ello sirve de garantía a determinados valores de la cultura jurídica actual, entre los que destaca la dignidad de la persona humana, junto con la libertad, justicia e igualdad.

No hay duda tampoco de que otros elementos básicos son la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas, la separación y equilibrio de los poderes tanto en sentido vertical como horizontal y, finalmente, la sujeción de toda la actuación del Estado a la Constitución, entendida como norma suprema.

2. Hace ya algún tiempo se advirtió por parte de N. Luhmann que el *pathos* que rodea al Estado de Derecho amenazaba con disiparse rápidamente, si se reduce dicho postulado a un fenómeno organizativo de una serie de instancias según las cuales aquellos que ocupan posiciones inferiores vienen obligados a la observancia de las premisas de decisión, establecidas por sus superiores; lo que, sin duda, redundaría en la tesis de quien sostiene que la Historia jamás ha desmentido la experiencia reveladora de que las técnicas constitucionales son tributarias de la obra que se proponen los gobernantes.

En este orden de ideas, no cabe olvidar la compleja dificultad que entraña un principio que, entendido como regla o norma, viene a dar forma jurídica a un sistema de relaciones ya determinadas, pero que —en cuanto decisión política fundamental— entraña un costoso proyecto de emancipación e igualdad confiado al porvenir. Ya que, como se ha dicho, es justo en el momento en que la norma se torna en decisión cuando se termina inevitablemente por confiarse a los que tienen mayor posibilidad de hacer valer sus propias determinaciones y, por lo tanto, los que representan un mayor obstáculo para conseguir remover las desigualdades materiales o de hecho. Se explica de este modo que la «lucha por el Estado de Derecho» se pueda entender como una tarea siempre propuesta y nunca del todo conseguida. De muchas formas, la doctrina ha descrito ya este elemento dinámico y a la vez conflictivo del Estado social y democrático de Derecho.

Sin embargo, no me parece acertada aquella concepción del postulado en cuestión que exagera su desarrollo secuencial siguiendo el criterio de una cierta superación histórica, porque fomenta la ponderación de sus contradicciones y antinomias, a la vez que aísla en compartimentos más o menos estancos los elementos de tan compleja fórmula. Más cabal es la tesis que sostiene la compatibilidad de los principios del Estado social de Derecho con las clásicas garantías jurídico-formales propias del Estado liberal-democrático; posición que ha cristalizado en el propio artículo 1.º del texto vigente de la Constitución española. En este sentido cabe entender el principio del Estado social y

democrático de Derecho como un principio constitutivo de la democracia constitucional española. El precepto en cuestión pertenece «al conjunto de normas por cuyo cumplimiento se constituye la comunidad política vigente». La mejor doctrina insiste, pues, en su comprensión totalizadora como «principio de forma política», dentro de un orden constitucional democrático.

3. La cultura jurídica española ha tenido poco que ver con lo que podríamos denominar la «historia interna» del Estado de Derecho, de marchamo estrictamente germano.

Sin embargo, conviene no pasar por alto la teoría del Estado que, entre 1868 y 1872, expone don Francisco Giner de los Ríos, donde insiste en su concepción de Estado como la institución y poder unitario «de Derecho» para toda la sociedad. Según esta teoría, el Estado es, pues, tanto «Estado de cultura» como «Estado jurídico», pero abrazándose ambas determinaciones en la «unidad» de su principio. No es casualidad precisamente que Giner de los Ríos, cumplido conocedor de la literatura germana del Derecho Político del pasado siglo, haya podido ser considerado como un precursor destacado del concepto que estamos analizando.

Posteriormente, durante la Segunda República, la atención a este capital problema no podía faltar en la doctrina española, tan bien informada de las tendencias del constitucionalismo de entreguerras. Corrían tiempos difíciles, donde el trágico dilema que H. Heller había planteado entre el Estado de Derecho o la Dictadura estaba a punto de inclinarse hacia el segundo lado de la alternativa. No faltaron aportaciones al concepto del Estado de Derecho, con un espléndido manejo de las mejores fuentes, que, sin embargo, los propios autores —en algún caso— consideraron posteriormente derogadas, reconociendo la valoración equivocada del resultado de su propio análisis. Ni que decir tiene que fue la guerra civil y su resultado lo que contribuyó a esta llamativa reconversión doctrinal.

En el franquismo, dada la ineliminable carga política del concepto, la doctrina al respecto se transformaba inevitablemente en literatura de combate. Para unos, al analizarlo desde la perspectiva de la filosofía social, política y jurídica, se trataba de entenderlo, por contraste con la realidad existente, como objetivo y aspiración. Para otros que, desde la dimensión técnico-jurídica, insistían en una configuración adecuada de la Administración Pública, importaba sobre todo el examen de las diversas técnicas de control y lucha contra las inmunidades del poder. También hubo autores que divulgaron las aportaciones de la doctrina científica sobre el tema y los significativos datos que suministraba el Derecho Constitucional vigente de las democracias occidentales al respecto.

En todo caso, es evidente que faltaban los supuestos políticos más elementales para que tuviera algún sentido la racionalización jurídica de la vida política democrática, cuando ésta no existía.

Frente a tal situación, la utilización de la idea del Estado de Derecho como concepto diferenciador comienza a cobrar relieve en el momento de la llamada transición política a la democracia. En este sentido parecen significativos los discursos pronunciados en la solemne apertura de los Tribunales por el entonces señor Ministro de Justicia, don Landelino Lavilla, durante los años 1976, 1977 y 1978. En ellos se apuntaba la articulación sistemática de los instrumentos jurídicos necesarios para establecer una salida, «con el designio de alcanzar los ideales que impregnan el Estado de Derecho». Ya en el discurso de 1976, titulado significativamente «La Justicia en el Estado de Derecho», se daba cuenta del alto grado de consenso que acusa la adhesión a los postulados del llamado Estado de Derecho. Se enumeraban los presupuestos que deben darse en la citada forma de Estado, así como su papel básico ordenador de todo ordenamiento que aspire de verdad a ser digno de tal nombre. Tanto el principio de la unidad jurisdiccional como la reducción a sus justos términos de la competencia sancionadora de la Administración eran exigencias advertidas como necesarias para la articulación jurídica del ordenamiento que se pretendía. En el de 1978, poco antes de ser aprobada la Constitución, se insiste en la idea de que tanto las Libertades Públicas como el Poder Judicial son «componentes esenciales de una convivencia pacífica y estable, en la que la libertad y la justicia rigen el comportamiento de los hombres».

A partir de la constitucionalización en el artículo 1.1 del texto vigente de la «mágica» fórmula del «Estado social y democrático de Derecho», surge —desordenada y desigual— una doctrina abundante en torno a este concepto que, en términos generales, adolece de un escaso rigor y utilidad para la adecuada comprensión del mismo. Y ello es debido, en parte, al camino tomado por una doctrina errática que se afana en adoptar definiciones estipulativas acerca de lo que deba entenderse por tan compleja e inasible fórmula, en vez de investigar su contenido normativo vinculante, deducible desde el propio texto por medios racionales.

Se insiste en que el concepto de Estado democrático de Derecho es una síntesis de democracia y socialismo, significando prácticamente lo mismo que la denominación Estado Socialista de Derecho, es decir, «fase superior superadora del Estado social (neocapitalista) de Derecho», lo cual puede entenderse como una respetable postura académica. Menos comprensible resulta esta discutible ecuación cuando, para lo que no pasa de ser un puro debate profesoral, se sitúa —por decisión propia— entre la derecha reaccionaria y el izquierdismo ácrata. Lo que ya no parece de recibo es que se pretenda convertir en un único y seguro criterio de interpretación auténtica del artículo 1.1 de nuestra Constitución. El voluntarismo doctrinal no se traduce, en este caso, en una voluntad de la Constitución por pasar de un modo de producción capitalista a un sistema socioeconómico de carácter socialista. Sirve solamente para ilustrar, como dato de nuestra pequeña historia doctrinal, la posición que mantuvo el ponente del Partido Socialista —profesor

Peces-Barba— en el momento constituyente.

La cuestión no estriba ya en denunciar por enésima vez el carácter posiblemente contradictorio de una fórmula que predica demasiado, como se ha dicho, y por lo tanto se presta a todo tipo de divagaciones. Una vez positivizada, lo que procede es desentrañar su significación como idea conductora de todo el ordenamiento jurídico, donde despliega una orientación sistemática. En esta dirección un sector de la doctrina, aun reconociendo el sentido unitario de la citada fórmula, ha efectuado su desglose analítico, a fin de averiguar la concreción normativa y el desarrollo jurisprudencial que van recibiendo sus contenidos fundamentales.

En este sentido, la aportación más consistente y rigurosa es, en mi opinión, la del profesor García Pelayo, que me limito a resumir. Comienza este autor determinando la posición de la fórmula dentro de la normativa constitucional, que es la de un precepto que forma parte de un conjunto de normas cuya plusvalía sobre los demás preceptos constitucionales se muestra en que su reforma es equiparable a una revisión total de la Constitución. Subraya también su pertenencia a este tipo de normas que la doctrina llama «normas fundamentales del Estado», con carácter acuñador, generador o troncal de otras normas de la Constitución.

El citado profesor descompone la totalidad de la fórmula en tres momentos o componentes inseparables en interacción recíproca: *a)* el objetivo social; *b)* la concepción ascendente o democrática del poder, y *c)* la sumisión de ambos términos a la disciplina del Derecho.

Respecto de este último elemento, se especifica el despliegue normativo que ha recibido en el propio ordenamiento constitucional: sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al Derecho, principio de legalidad, sistema de derechos fundamentales y libertades públicas, reserva de ley y establecimiento de una jurisdicción constitucional.

De forma análoga se efectúa la misma operación con referencia al postulado democrático, que genera normas tales como las que hacen alusión al principio de la soberanía nacional, pluralismo político, derecho de igualdad ante la ley, así como el de igual acceso a la representatividad y a los cargos públicos, constitucionalización de los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales. También deben incluirse en este grupo normativo aquellas que reconocen algunas formas de democracia directa y las que permiten la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de ciertas instituciones y organizaciones.

Con la misma precisión, el desaparecido constitucionalista caracteriza al Estado social como un tipo de Estado de prestaciones, comprometido en la prosecución de la procura existencial, donde no cabe contradicción posible entre la titularidad y el ejercicio de unos derechos públicos subjetivos, que dan también lugar a participar en los bienes económicos y culturales. Comprueba después su despliegue y concreción a lo largo del texto constitucional, así como su reflejo en la

propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo que demuestra su carácter vinculante y su importancia como punto de referencia interpretativo.

El mayor valor, sin duda, de la aportación de García Pelayo consiste en la fundamentación de la tesis según la cual ninguno de los tres términos de la fórmula en cuestión puede afirmarse sin interacción con los otros. De este modo, el Estado de Derecho no sólo sirve para la conservación de los derechos establecidos, sino que se dota de un amplio contenido democrático y social. Mediante este enriquecimiento sustantivo se pretende superar y salvar las objeciones que, tanto de parte liberal como marxista, se habían ido manifestando. «La vinculación del principio democrático con el social y de Derecho implica —a juicio de García Pelayo— lo siguiente:

- La cancelación de la oposición entre la democracia formal y la democracia social.
- La cancelación, también, del viejo antagonismo entre el liberalismo y la democracia.
- Que las decisiones de la mayoría no están sobre el Derecho, sino bajo el Derecho.
- Que las decisiones tomadas por la mayoría parlamentaria no son *eo ipso* justas ni constitucionales.»

Finalmente, se compatibiliza el momento social con los otros dos elementos componentes del concepto, entendiendo que las necesarias transformaciones sociales deben ser planteadas y satisfechas como un derecho y no como un acto de benevolencia, a la vez que no tienen por qué entrar en colisión con las libertades fundamentales y las garantías que para la seguridad jurídica ofrece el Estado de Derecho.

## II. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. A) En repetidas ocasiones, el Tribunal Constitucional se ha ocupado de la interpretación de los *elementos esenciales* del Estado de Derecho.

De los postulados que suelen aparecer inseparablemente unidos a la compleja fórmula con que se inicia nuestra Constitución se desprenden, a juicio del citado Tribunal, una serie de consecuencias aplicables a los casos controvertidos.

La virtualidad de la jurisprudencia constitucional reside en que trasciende el plano puramente cognoscitivo, más propio de la doctrina científica, para extender su alcance al terreno concreto de la decisión judicial, desvelando el amplio contenido normativo de tan capital principio.

Tempranamente, el TC advirtió el doble carácter de los derechos fundamentales, como derechos subjetivos y también como elementos

esenciales del ordenamiento jurídico configurado en un Estado de Derecho, que debe asumir la garantía de su vigencia.

El principio de legalidad estricta de la acción administrativa y el control jurisdiccional de la misma también son postulados del citado tipo de Estado establecido en el artículo 1 de la Constitución. Luego en relación con un caso concreto, el goce de los derechos fundamentales por los condenados a pena de prisión, se proyecta este entendimiento a la configuración del Juez de vigilancia penitenciaria, como medio efectivo de control del cumplimiento de los citados postulados.

A juicio del TC, el principio de independencia del Poder Judicial resulta ser una de las piezas esenciales del Estado de Derecho, que, aunque no exige, sí posibilita que se transfieran al Consejo General del Poder Judicial las funciones que pueden servir más al Gobierno para intentar influir sobre los tribunales.

El principio de legalidad penal es también esencial para el tipo de Estado que nos ocupa, en cuanto «concreción de diversos aspectos del Estado de Derecho, en el ámbito del derecho estatal sancionador», que no permite las sanciones encubiertas.

Además, resulta ser inherente a la esencia del Estado de Derecho —según el TC— el principio de imparcialidad de los funcionarios públicos, proclamado en el artículo 103.3 de la Constitución.

Según una insistente y reiterada jurisprudencia, «el obligado cumplimiento de lo acordado por los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional es una de las más importantes garantías para el funcionamiento y desarrollo del Estado de Derecho». La ejecución de sentencias constituye, así, «no sólo parte integrante del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, sino también un principio esencial de nuestro ordenamiento».

Para el TC, también es esencial el principio de seguridad jurídica (art. 9.3). Sobre todo si se atiende a la complicación e importancia que suscita la organización y el funcionamiento del Estado de las Autonomías. Ello exigiría acentuar el componente formal de «norma básica», como «garantía de certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas». Resulta, pues, que del principio del Estado de Derecho se desprendería la exigencia de reducir la indeterminación formal de las normas básicas, una vez que se ha avanzado notablemente en la delimitación del orden distributivo competencial.

A propósito de la univocidad de los preceptos legales y la deseable homogeneidad en su interpretación, se vuelve a subrayar la conexión entre el Estado de Derecho y la seguridad jurídica, sin olvidar su consideración ya expresada del principio de independencia judicial. Y con ocasión de un pronunciamiento en el que se declara la inconstitucionalidad del supuesto que permite al mismo juez instruir y juzgar, el TC conecta el principio del Estado de Derecho con el derecho a un juicio con todas las garantías del artículo 24.2 de la Constitución, entre las cuales «debe incluirse, aunque no se cite en forma expresa, el

derecho a un Juez imparcial, que constituye sin duda una garantía fundamental de la Administración de Justicia en un Estado de Derecho».

B) La jurisprudencia constitucional también ha reflejado algunos de los *presupuestos* de la idea de Estado que se ha constitucionalizado en el artículo 1.1 de nuestra norma fundamental. De este modo, se da como implícito —*obiter dicta*— que el Estado social de Derecho debe atender con equidad a múltiples necesidades de carácter general. Se entiende, además, que es un tipo de Estado organizado en un sistema de competencias donde cada órgano puede actuar libremente, sin extravasar la suya propia, y donde existen determinadas instituciones que se consideran como componentes esenciales de indispensable preservación. El TC afirma, al acentuar el valor central de los derechos fundamentales y libertades públicas en el ámbito de las relaciones laborales y de prestación de servicios en la empresa, que las manifestaciones de «feudalismo industrial» repugnan al Estado social y democrático de Derecho.

En otro caso, el TC, al declarar la complementariedad entre los intereses de la lucha antiterrorista y la libertad de información, sostiene que una opinión pública libremente constituida y operativa respecto de las cuestiones más importantes de la vida colectiva resulta ser un presupuesto esencial del Estado democrático.

«La preeminencia que en un Estado democrático de Derecho (art. 1.1 CE) tiene la adecuada administración de justicia... lleva implícita la dotación a los órganos judiciales de los necesarios medios personales y materiales», según establece una decisión del TC más cargada de buenas intenciones que de resultados prácticos.

C) Entre las *finalidades* u *objetivos* que persigue este tipo de Estado que estamos analizando se encuentra la igualdad real, la seguridad jurídica, la eficacia en la resolución de los conflictos sociales y la satisfacción de las necesidades de la colectividad. La magnitud de las metas indicadas y la dificultad de conseguir su armónica realización son aspectos que se desprenden de su mero enunciado. La identificación de los medios exigibles para la consecución de tales fines suele remitirse con acierto a los poderes del Estado con competencia propia al respecto. En otro orden de cosas, se entiende también que determinadas finalidades legales tales como la protección a la pequeña y mediana empresa, en conexión con una consideración global de la crisis del empleo y de la forma de salir de ella, no son ajenas a las características del Estado social de Derecho.

De forma parecida, la acción y protección social resulta ser una tarea central en un Estado social, a la vista sobre todo de los principios rectores de política social incluidos en el capítulo III del título I de la Constitución.

El TC participa de la idea de que en un Estado social se transforma

el concepto del derecho de propiedad privada «al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido» y, junto con otros factores, determina una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa.

De todos modos, si uno compara el incremento de las expectativas surgidas al amparo de la cláusula del Estado social con los resultados de la aplicación judicial de la misma, los logros no pasan de ser modestos. El TC no ha hecho sino algunas correcciones e indicaciones al proyectar el alcance normativo del citado principio.

D) El TC ha sido más prolijo a la hora de indentificar las *exigencias* que se desprenden del principio troncal del Estado social y democrático de Derecho.

Tempranamente se entendió que la cláusula del Estado social, en conexión con lo dispuesto en el artículo 9.2 CE, imponía actuaciones positivas que facilitarían el ejercicio eficaz de los derechos fundamentales. Parece tratarse de una declaración de principios, de la que no cabe deducir excesivas obligaciones concretas originadas por este compromiso fundamental. En otras ocasiones se establece la necesidad que tiene el Estado de Derecho de dar efectividad a los valores que la Constitución consagra, para lo cual puede ser exigible un tratamiento legislativo diferenciado de situaciones distintas. En mi opinión, este tipo de afirmaciones de marcado carácter obvio e inconcreto no pasan de ser apelaciones retóricas al socorrido concepto del Estado de Derecho.

Hay también casos en los que se establece una relación entre la idea del Estado social de Derecho y la consecuente regulación jurídica de las oportunas garantías materiales que exige el ejercicio y disfrute de un derecho constitucional, como es el de asistencia de Letrado (art. 24.2). Puede parecer una argumentación que representa un cierto salto en el vacío, pero efectuada prudentemente en forma negativa (el TC dice que no resulta ser una adecuada garantía material de este derecho la que descansa en un *munus honorificum* de los profesionales de la abogacía) no carece de consecuencias jurídicas. La virtualidad del pronunciamiento no reside tanto en señalar la proyección que se desprende de la cláusula del Estado social sobre la configuración de determinados derechos fundamentales de carácter procesal, cuanto en la manifestación de una pauta constitucional de política legislativa.

La frecuente interpretación sistemática que hace el TC de lo dispuesto en el artículo 1.1 CE en relación con la cláusula de promoción de las condiciones que posibiliten una libertad e igualdad efectivas (art. 9.2 CE) permite fundamentar la competencia de los poderes públicos en la determinación de los techos salariales mínimos, que «den efectividad al también mandato constitucional contenido en el artículo 35.1».

El reflejo de los principios y valores proclamados en el reiterado artículo 1.1 CE en relación con las preocupaciones propias del artículo 24 CE, permite concebir el recurso de revisión como una exigencia que

se deduce del «valor superior» de la justicia. Con un razonamiento análogo sobre el principio del Estado de Derecho, al que se añade el argumento que proporciona el respeto a la dignidad humana, el TC se pronuncia *obiter dicta* a favor del reconocimiento constitucional de la idea de proporcionalidad de la pena. Se trata de una mención al citado principio, como posible fuente inspiradora de una cierta dosis humanitaria en materia penal, cuya verificación se remite necesariamente a la competencia del legislador. Precisamente una reiterada jurisprudencia insiste en la posibilidad de reformar el ordenamiento, como exigencia propia del Estado social y democrático de Derecho. No se puede invocar como excusa o pretexto de inmovilismo el principio de seguridad jurídica, que cristalizaría invariablemente las situaciones jurídicas subjetivas e incluso las meras expectativas de derechos.

Para el TC, «la exigencia de motivación de las Sentencias judiciales, se relaciona de una manera directa con el principio del Estado Democrático de Derecho (art. 1 CE), y con una concepción de la legitimidad de la función jurisdiccional, apoyada esencialmente en el carácter vinculante que tiene para ésta la Ley (art. 117.1 CE)». En este sentido es evidente que hay que dar razón del Derecho judicialmente interpretado y aplicado.

También la libertad ideológica parece ser una consecuencia obligada del alcance normativo del principio y valores instaurados en el primero de nuestros preceptos constitucionales.

Suelen ser numerosos los argumentos que se basan en el criterio de las exigencias acordes con el principio del Estado social y democrático de Derecho. Pero, en mi opinión, adolecen de escasa densidad de razonamiento en cuanto participan, generalmente, de una cierta filosofía de la Constitución que no se sabe muy bien en qué consiste y que tampoco se explicita.

E) Podemos distinguir también otro conjunto de sentencias que expresan las *posibilidades* que entraña la socorrida fórmula del artículo 1.1 CE. Son aquellas que ponen de manifiesto el carácter informador y acuñador del Estado de Derecho, reflejado en todas las direcciones del ordenamiento jurídico. En este sentido parece fácil advertir su despliegue normativo en el propio mandato del artículo 9.2 CE, así como en el conjunto de los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de nuestra norma fundamental. De la interpretación conjunta de lo dispuesto en el principio del artículo 1.1 en relación con los mandatos del artículo 9.2 y del artículo 35 de nuestra Constitución, deduce el TC la imposibilidad de privar al trabajador —sin razón suficiente para ello— de las conquistas sociales ya conseguidas. De forma parecida, el derecho de los ciudadanos a acceder a funciones y cargos públicos refleja el componente democrático del tipo de Estado establecido en los párrafos 1 y 2 del artículo 1 de la Constitución, que no incluye a los Colegios Profesionales ni reconoce a las personas jurídicas el derecho a participar en los asuntos públicos.

La lectura conjunta de las cláusulas del Estado social y la de promoción de libertad e igualdad efectivas permite —según el TC— que el legislador encuentre pautas constitucionales orientadoras del gasto público, frente al régimen de conciertos con centros docentes.

En este aspecto de las posibilidades que encierra el principio fundamental analizado, en su proyección sobre los distintos sectores del ordenamiento jurídico, cabe esperar un desarrollo más comprometido de la jurisprudencia constitucional, en su función garantizadora del equilibrio institucional de los poderes del Estado.

F) Generalmente se está de acuerdo en que el Estado de Derecho es un concepto repleto de *significados*, algunos de los cuales han sido puestos de manifiesto en esta primera década de funcionamiento del TC.

Desde los primeros pronunciamientos se entendió que la idea sancionada en el artículo 1.1 significaba, entre otras cosas, la necesidad de legitimar medios de defensa a los intereses de grupos socialmente dependientes, así como también la de proporcionar cauces institucionales a los conflictos.

De forma análoga, el TC afirma que, dando por sentado que este tipo de Estado refleja la solidaridad e interrelación social actual, «la idea de interés directo particular, como requisito de legitimación, queda englobado en el concepto más amplio de interés legítimo y personal, que puede o no ser directo».

Con cierto aliento doctrinal, el TC alude al complejo fenómeno de la interacción entre el Estado y la Sociedad y la interpenetración de lo público y lo privado, para señalar que «es propio del Estado social de Derecho la existencia de entes de carácter social, no público, que cumplen fines de relevancia constitucional o de interés general». Reitera la jurisprudencia que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado. En este sentido es incompatible, a juicio del TC, con el Estado social y democrático de Derecho «la utilización generalizada de la vía que permite al Estado organizar su intervención en los diversos sectores de la vida social, a través de la regulación de asociaciones privadas de carácter legal, a las que se confiere el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a todo un sector».

Mayor alcance hay que dar a la interpretación del TC según la cual «no puede sostenerse con carácter general que el titular de los derechos fundamentales no lo sea en la vida social», sino sólo frente a los poderes públicos. Como parece de todo punto lógico y necesario, se reconoce el significado del Estado de Derecho, en su proyección al ámbito de las relaciones entre particulares, tal como lo entiende y evidencia la Ley 62/1978, de Protección de los Derechos Fundamentales, en sus vías penal y civil, no limitadas por razón del sujeto autor de la lesión.

G) Finalmente, una lectura atenta y ordenada de la jurisprudencia constitucional pone de manifiesto los frecuentes casos en que la argumentación basada sobre el principio del Estado social y democrático de Derecho remite a los valores «a través de los cuales ese Estado toma forma y se realiza». Se entiende así establecida una recíproca e inescindible relación entre el principio capital del Estado de Derecho y los valores superiores del ordenamiento, positivizada en el artículo 1.1 de nuestra Constitución. En el orden interpretativo son numerosas las consecuencias vertidas sobre esta característica esencial de nuestro ordenamiento. En este sentido se afirma que los propios medios de comunicación deben preservar el pluralismo; que se debe superar la idea de una igualdad meramente formal; que no se puede negar, sin faltar al valor de la justicia, una respuesta judicial correcta y adecuada al litigante; que el derecho fundamental de participación política debe entenderse en conexión con el valor del pluralismo; que en el recurso de revisión penal «concurren dos valores jurídicos relativamente antitéticos, pero fundamentales, a saber, la justicia y la seguridad jurídica»; que la libertad como «valor superior» implica el reconocimiento de «la autonomía del individuo para elegir entre las diversas opciones vitales que se le presenten, de acuerdo con sus propios intereses y preferencias»; «que sin la libertad ideológica consagrada en el artículo 16.1 de la Constitución, no serían posibles los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico»; y que resulta inherente al valor superior del pluralismo «que las leyes puedan resultar acertadas y oportunas a unos como desacertadas e inoportunas a otros».

2. De lo expuesto hasta ahora se puede colegir que el TC, apoyándose en una idea no formulada del Estado de Derecho operante a veces a modo de convicción, utiliza el principio en cuestión como directriz constitucional en la interpretación de los casos concretos. Entendiendo, con razón, que se trata de una idea conductora de nuestro ordenamiento jurídico, determina su despliegue y proyección sistemática, identificando sus elementos esenciales, presupuestos, finalidades, exigencias, posibilidades y significados, así como los valores a los que pretende dar efectiva respuesta.

El resultado me parece estimable en tanto que, por la propia forma procesal en que se produce, nos aleja de la abusiva apelación a la expresión «Estado de Derecho», como elemento machaconamente utilizado en la retórica política. El TC, caso a caso y sin dejarse enredar por una doctrina prolija y en ocasiones confusa y poco sedimentada al respecto, ha sabido recoger los materiales teóricos con que se ha ido construyendo el paradigma del Estado de Derecho, sometido hoy —por cierto— a una fuerte aceleración histórica de cambios.

El TC participa hoy de la conocida concepción secuencial del citado paradigma, según la cual el marco para una convivencia humana justa y pacífica se presenta plasmado históricamente «en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado Social de Derecho o el Estado social y

democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución (artículo 1.1)». En mi opinión, esta afirmación sólo debe entenderse en sentido «weberiano», es decir, en la medida en que la historia del Estado de Derecho no es sino una parte esencial de la propia teoría del Estado de Derecho. Simplemente se ha explicitado que el constituyente tuvo presente la evolución que va desde el Estado constitucional-representativo hasta el Estado social, pluralista y de partidos de nuestros días. Se explica así que el TC entienda que la concepción tradicional del Estado de Derecho no agote la noción de Estado social de Derecho. Siguiendo lo que parece ya un lugar común de la jurisprudencia constitucional alemana, se pretende superar la teoría liberal del Estado de Derecho, para hacerse eco de las concepciones institucional y axiológica de los derechos fundamentales, que buscan arbitrar garantías materiales más consistentes para la tutela de los mismos. Son, sin embargo, notorias las dificultades para hacer exigibles procesalmente, es decir, en la forma y con la sujeción procedimental de un control judicial, los requisitos que se derivan de una tal concepción material del Estado de Derecho. En este campo, la jurisprudencia constitucional ha sido consciente de sus propios límites, sin pretender ocupar los espacios propios del ámbito discrecional legislativo. Con una normal oscilación, de alcance más teórico que práctico, ha pretendido situarse en posición armónica entre una defensa cerrada del *statu quo* con la consiguiente petrificación del ordenamiento y un desaforado activismo judicial en pro de la consecución de una real y efectiva igualdad. Comparto, sin embargo, la crítica de quienes han señalado una ostensible complacencia del TC con algunas actuaciones legislativas poco respetuosas con el principio fundamental de la seguridad jurídica «que no exige, ciertamente, la petrificación del ordenamiento pero sí, creo, el respeto a las garantías enunciadas explícitamente como tales» (voto particular del Magistrado F. Rubio Llorente a la STC 208/88, al que se adhiere el Magistrado A. Truyol Serra). Parece necesario distinguir entre la conveniente búsqueda de la base sólida que proporcionan las convicciones sociales de la mayoría y el repliegue a las tendencias legislativas del poder gubernamental.

Se desprende también de lo hasta ahora visto que el TC ha hecho uso, a veces, de una concepción global de la fórmula «Estado social y democrático de Derecho» y, en otras ocasiones, parece basarse en la descomposición analítica de sus elementos: «Estado social», «Estado democrático» y «Estado de Derecho» estrictamente considerado. Esto le permite acentuar en unos casos la cláusula social de tan complejo principio constitucional, en otros el postulado democrático que dicha fórmula encierra y a veces los principios clásicos en los que se desglosa el Estado de Derecho, que recoge también el artículo 9.3 de nuestra Constitución. Todo ello sin perder de vista las exigencias de una interpretación armónica e integrada de tan magno principio. De esta forma, el TC ha contribuido a esclarecer la proyección normativa de las exigencias que se desprenden de este principio esencial y básico del

ordenamiento jurídico, presentando sin embargo —en mi opinión— un cierto *déficit en su función de control dentro del sistema de equilibrio institucional de poderes*. Por huir en exceso de una nociva concepción de contrapoder político, ha perdido un cierto margen de maniobra importante para el mantenimiento de su *auctoritas* y para el propio alcance en el ejercicio de sus funciones, sobre todo la de garantía *objetiva* de nuestro sistema constitucional.

En mi opinión, la práctica de nuestro recurso de amparo no ha sabido apartarse debidamente de las cuestiones de mera legalidad. Con frecuencia se ha convertido en instancia revisora de las infracciones constitucionales cometidas en la administración de justicia. En escasas ocasiones puede decirse que haya funcionado como un eficaz instrumento de equilibrio de poderes, en el que, además de satisfacer una legítima pretensión del recurrente, se consiga moderar el juego de los poderes y cargos públicos, idealista pretensión que atribuía hace ya veinte años M. Cappelletti a la Jurisdicción constitucional de las libertades.

Lo que sí ha quedado suficientemente indicado es el carácter abierto e informador que tiene este principio en la jurisprudencia del TC, que encuentra con mucha frecuencia su primer y más próximo correlato en el mandato constitucional expresado en el artículo 9.2 del texto vigente. En conclusión, el TC parece haber hecho suya la lúcida concepción expresada por su primer Presidente en estos términos: «La fórmula Estado social y democrático de Derecho es la culminación de un proceso histórico desplegado tanto en el terreno de la teoría como de la praxis y con la que se trata de responder al papel que la sociedad de nuestro tiempo exige del Estado.»

Como ya ocurriera en otras experiencias foráneas, el principio del artículo 1.1 CE ha resultado ser, hasta la fecha, uno de los más fecundos en la jurisprudencia del TC, dado que se remite y proyecta con mucha frecuencia tanto a los valores superiores del ordenamiento como a otro buen número de principios que encuentran en aquél su primer punto de partida, de obligada referencia constitucional.

### III. FUENTES

1. M. García Pelayo, «Las transformaciones del Estado contemporáneo», 1977, «El Estado Social y Democrático de Derecho» (inédito) s.f.
2. A. Baratta, «El Estado de Derecho. Historia del concepto y problemática actual», en *Sistema*, 1977.
3. E. Stein, voz «Estado de Derecho», en *Diccionario de Ciencia Política*, dirigido por A. Görlitz, 1980.
4. J. J. Gómez Canotilho, *Direito Constitucional*, 1991.
5. E. Benda, voz «Rechtsstaat», en *Wörterbuch Staat und Politik*, 1991.

